

機関番号：14301

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2008～2010

課題番号：20780160

研究課題名（和文）食品分野における消費者政策のプロセス研究 - 日本・ドイツの比較研究 -

研究課題名（英文） A comparative study of consumer policy making process
in Japan and Germany.

研究代表者

工藤 春代 (KUDO HARUYO)

京都大学・大学院農学研究科・准教授

研究者番号：60452281

研究成果の概要（和文）：

本研究では、日本における食品安全・消費者政策の要件を検討することを目的として、以下の2点の課題を検討した。(1) 政策プロセスに注目しながら、なかでも政策の実施と検証段階にかかわる現状と課題を明らかにし、(2)食品に関する消費者行政と消費者団体の関係に注目して、政策プロセスをめぐる環境・背景の実態を明らかにした。問題点や課題の整理にあたって、日本とドイツの比較を行った。

研究成果の概要（英文）：

The aim of this study was to consider what are necessary for food safety and consumer policies in Japan. In order for that, the following points were examined; (1) focusing on policy process, especially regarding implementation and monitoring of policy measures, what is the current status and which problems remain, (2) focusing on the relationship between consumer organizations and administration, what is the current status regarding backgrounds for policy formation. In examination of these issues, I made comparison between Japan and Germany.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	500,000	150,000	650,000
2009年度	500,000	150,000	650,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,500,000	450,000	1,950,000

研究分野：農業経済学

科研費の分科・細目：農業経済学

キーワード：政策プロセス、食品安全政策、消費者政策、ドイツ、比較研究

1. 研究開始当初の背景

2001年に国内でBSE発生が初めて確認されて以降、食品安全を中心に消費者重視の政策の強化が進められてきている。このような

現状を正確に評価し、今後の政策のあり方を検討するには、個別の政策内容そのものに着目するだけでなく、政策が形成され、実施される過程の詳しい解明と、政策の策定環境を明らかにすることが必要である。

なぜなら、より現実に即した有効な政策提言を行うには、実際の政策がどのようなプロセスをたどり、どのような利害団体の意見が考慮されて政策が形成されたか、実施の際にはどのような過程を経てどのような問題点が発生したのか、実施後状況はどのように変化したのかを明らかにし、その実態に即して改善点を提示することが必要だと考えるためである。また個別の政策を詳細に追うだけでなく、食品に関する政策の策定環境を明らかにすることで、政策をとりまく背景を明らかにできると考える。

2. 研究の目的

上述の背景から、本研究では、食品にかかわる政策を対象とし、その政策形成、実施、評価にいたるプロセス全体を通じた実態と、政策プロセスをめぐる環境・背景の実態や変化を明らかにすることを目的とした。それらの検討を通じて、食品安全・消費者政策にかかわる政策の要件を提示することを課題とした。

3. 研究の方法

本研究では上述の研究課題を明らかにするために、以下の3点に示す通り、文献・資料収集およびヒアリング調査を行った。

日本の特徴や独自性をとらえるためには、海外の事例と比較検討することが有効である。比較対象国としては、日本と同様 BSE 発生を契機として食品安全や消費者保護に関する政策を強化してきたドイツを取り上げた。

(1) 文献収集

政策形成や実施、評価に関して主に政策科学や法学の分野において先行研究を収集した。

(2) 日本におけるヒアリング調査

日本の食品安全行政に関して、厚生労働省へのヒアリング調査を実施した。政策を実施する主体である地方自治体への調査は、関西圏（県庁および保健所）を中心とした。なお、消費者団体および食品事業者へも聞き取りを実施した。

(3) ドイツにおけるヒアリング調査

ドイツでのヒアリング調査は H21 年度および H22 年度に実施した。

消費者政策全般や食品安全に関する連邦レベルの政策に関しては、ドイツ連邦食料・農業・消費者保護省で調査を実施した。政策

の実施や監視を担当するのは各州であるため、ドイツ北西部ノルトライン・ヴェストファーレン（NRW）州の自然保護・環境・農業・消費者保護省および食品監視局でヒアリングを行った。なお、消費者政策の形成や実施に重要な役割を果たす連邦レベルの消費者団体（消費者センター連邦連盟）および NRW 州の消費者センターも訪問した。

4. 研究成果

政策プロセスの実態について、特に政策の実施と検証の段階に重点を置いて、研究成果を示す。食品安全行政において法律要件が実施・遵守されているかをチェックする検証の段階（以下、コントロール活動と呼ぶ）には、違反事例や問題を発見し、必要な措置を取ることによって結果的に安全水準を高める役割がある。また政策の実施に関する現場での状況と問題点を把握することは、リスクアナリシスの枠組みでのモニタリングとレビューにあたる、現在の措置の有効性や次段階の改善策を検討するうえでも重要となるためである(1)。

また政策プロセス環境の実態解明については、行政と消費者団体の関係に重点を置いた(2)。

(1) 食品安全施策の実施と検証

①日本の実態解明と課題

食品衛生法に基づく、飲食店や事業所への衛生監視指導に限定して、コントロールの実態を見ると、1)信頼性あるコントロール体制、2)食品衛生監視指導の対象事業者の選定方法、3)コントロール結果の集計、の3点に問題点があると考えた。

1)については、コントロール活動自体の手法や内容を専門的にチェックする仕組みが存在しないと考えられる。食品衛生監視指導業務は自治業務となっているため、2)に関しては厚生労働省の指針に基づいて各自治体が具体的に決定することとなっており、自治体により異なっている現状がある。また3)に関しても、コントロール結果は各自治体で報告されるが、国がこれらの結果を集計することはない。

なお、日本ではフードチェーンの段階やコントロール対象によって、コントロールの主体が分かれているが、食品衛生監視指導體制以外の食品安全施策実施の検証の実態と課題の解明は、今後の研究課題としている。

②ドイツにおける食品監視の仕組み

本研究では上述の日本の課題に照らして、ドイツではどのような取り組みがなされているかを明らかにした。

1)の信頼性ある検証体制については、コントロールを実施する郡・郡独立市の食品監視局・獣医局に対して品質保証システムの導入が義務付けられており、州が共同でガイドラインの作成等を行っている。郡・郡独立市のコントロール活動を専門的に監査する仕組みも整えられている。

3)の検証結果の集計については、各州のコントロール結果が連邦レベルで集計して公表され、違反の多いフードチェーンの箇所や食品、またどのような問題が多いかが分かるようになってきている。

以下、2)の監視指導の対象選定方法については、事業所（食品企業や飲食店）への立入検査の頻度決定方法に関して報告する。

a)EU加盟国共通の枠組み

加盟国で実施される法律実施の検証（コントロール活動）について、共通の原則や枠組みを定めるEUの法律が公的コントロールに関する規則（EC）882/2004である。食品安全だけでなく飼料や動物衛生、動物保護、表示など消費者利益の保護に関する法律のコントロールのあり方も対象とされている。

規則882/2004においてコントロールは、飼料・食品の生産、加工、流通のすべての段階で実施されるべきであること、リスクベースでの適切な頻度で実施されるべきこと、また、事前の通知なしで実施されなければならないとされている。原則の一つとして、リスクベースにより適切な頻度で実施されなければならないとされているが、この規則では、原料や製造プロセス・企業の性質などに関連するリスクや、過去の法令遵守状況、事業者の自己検査システムの信頼性、法律が遵守されていない可能性を示す情報を考慮するとされているものの、それ以上の詳しい決定方法については述べられておらず、方法については各加盟国に任されている。

b)ドイツにおけるリスクベースのコントロールシステム

連邦制をとるドイツでは、政策の実施やその検証（コントロール活動）を行うのは16ある州となる。コントロール活動の中でも事業所への立ち入り検査について、以前はドイツにおいても、州ごとに異なる方法で頻度が決定されていたが、2007年にすべての州で共通の手法で行われることになった。

まず事業者は「Ⅰ．企業の種類」「Ⅱ．企業の様子」「Ⅲ．自己検査システムの信頼性」「Ⅳ．衛生管理」の4つの基準に基づいて個別に点数付けがなされる。その評点に基づいて、立入検査の頻度が決定されることになる。

Ⅰについては企業が自ら影響を及ぼすことができない項目であるが、Ⅱ、ⅢおよびⅣは、企業の努力を反映させることのできる基

準となっている。

Ⅰ～Ⅳの基準に従って合計点数が計算され、点数に従って9つのリスククラスに分類され、頻度が決定される。つまりドイツにおいては、食品のもつ性質と企業のシステムの両面でリスクの高低がとらえられ、リスクが高いほど立入検査頻度が増えるというシステムになっている。検査が実施されるとその結果に基づいて新しいリスククラスの評価が行われ、リスククラスの分類が変わった場合には、新しい立入検査の頻度が適用される。この計算はコンピューターシステムを用いて行われる。

NRW州を例として、コントロールを実施する監視員の資格・権限、専門教育や監視員の制度に関する近年の取り組みについて、またNRW州の州都デュッセルドルフ市の監視局へのヒアリングにより直面している監視の問題点や課題を明らかにした。

なお、事業所への立入検査以外のコントロール活動（モニタリングやサンプル検査など）の実態解明については今後の課題としている。

上述の成果に関しては、学会で報告を行い、論文化して投稿を行った。

(2)消費者行政に果たす消費者団体の役割、行政との連携

日本において、政策における消費者視点の重要性の認識の高まりや消費者庁の設置を受けて、消費者団体の政策提言や政策評価に果たす役割が期待されている。しかし予算や人材に制約があるのが現状である。消費者団体においても、これまでの運動・告発によって問題提起を行う「告発型」の活動だけでなく、必要な政治・行政の仕組みにつなげていける提案をしていけるような「提案型」の活動を行える団体に変化する必要性が指摘されていた。

ドイツにおいては、各州に消費者からの相談を受け付ける消費者センターがあるが、その消費者センターが消費者団体として機能している。そして各州の消費者センターが連合して、連邦レベルの消費者団体（消費者センター連邦連盟）を形成し、消費者問題や消費者政策にかかわる見解や要望を提出したり、提言・勧告を行っている。連邦・州からの財政援助を受けながらも、中立性を維持し、緊張関係を保ちながら連携して共同のプログラムを実施している様子が確認された。NRW州の例としては、州政府と消費者センターが共同で実施した表示に関する監視プログラムが挙げられる。また、消費者センター連邦連盟は、2004年以降2年に1度、指標に基づいて各州の消費者政策を評価し、そのランキングを公表している。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

- ① 工藤春代、国民視点に立った施策の形成と運営、農業と経済、査読無、76巻、2010、145-154
- ② 工藤春代、日本における食品安全システムの現状と課題、まちと暮らし研究、査読無、11巻、2010、64-70

[学会発表] (計1件)

- ① 工藤春代、日本における食品監視システムの現状と課題—ドイツとの比較を通じて—、日本農業経済学会大会、2011年6月11日、早稲田大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

工藤 春代 (KUDO HARUYO)
京都大学・大学院農学研究科・准教授
研究者番号：60452281

(2) 分担研究者

なし

(3) 連携研究者

なし